



Munich Personal RePEc Archive

State and public policy in Colombia

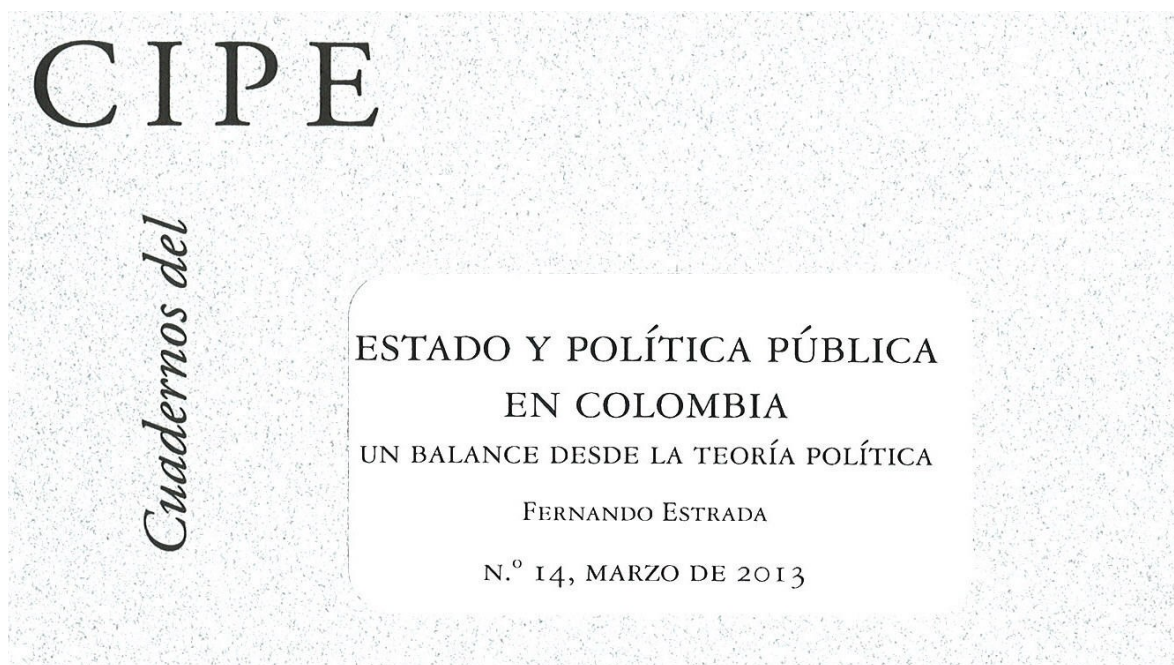
Estrada, Fernando

Universidad Externado de Colombia

2014

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/59855/>

MPRA Paper No. 59855, posted 14 Nov 2014 11:45 UTC



Estado y política pública en Colombia

Fernando Estrada¹

Introducción

Nuestra hipótesis es la siguiente: durante el siglo XX los gobiernos usaron medidas excepcionales de Estado para superar sus crisis económicas. Tales medidas tuvieron mejores resultados en los ingresos que en los gastos fiscales, con lo cual se causaron severos desequilibrios de política pública. Se sustenta que en Colombia no ha existido

¹ El autor quiere destacar que el presente trabajo hace parte de una investigación de mayor alcance que se relaciona con las funciones públicas del Estado. Durante su fase inicial este trabajo contó con la asistencia de Jorge Iván González, Mauricio Pérez y Alberto Castrillón, dentro de un proyecto financiado por el DANE y la Universidad Externado de Colombia, véase: González, Estrada, Castrillón, Pérez, 2008.

Estado de bienestar (*welfare state*) sino un Estado que se relaciona con propuestas reduccionistas del Estado mínimo, en los términos usados por Robert Nozick².

Las interacciones del Estado han sido analizadas desde distintos enfoques³, sin que en el caso colombiano se haya dado atención a su función en un contexto amplio de política comparada (Tovar, 1984, Kalmanovitz, 2001)⁴. No existe un lenguaje unificado que permita entender la forma como el Estado incide en la política pública (Londoño, 1995). Las aproximaciones han sido parciales (Ocampo 1992), aunque el Estado en Colombia ha cambiado a lo largo de su historia⁵.

Los gobiernos

Entre 1970 y 1974 se desarrolló el plan las *Cuatro Estrategias* cuyo objetivo era el incentivar a los sectores líderes en construcción y exportaciones, teniendo como estrategias complementarias el incremento de la productividad agrícola y el mejoramiento de la distribución del ingreso⁶. En el período 1975-1978 se presentó el *Plan para Cerrar la Brecha* cuyo propósito fue elevar el nivel de vida de la población rural, lograr la estabilización de la economía y la eliminación de subsidios indiscriminados que se otorgaban a distintos sectores productivos⁷. Durante el gobierno de López Michelsen (1974-1978), se dio impulso a los programas sociales con la ley de Nacionalización de la Educación, el Programa de Alimentación y Nutrición, PAN, y el Desarrollo Rural Integrado, DRI. Se modificó la política minera al eliminar el sistema colonial de “concesiones” y sustituirlo por “contratos de asociación” entre empresas del Estado y

² Robert Nozick, (1974). *Anarchy, State and Utopia*, Harvard University Press.

³ Ver, por ejemplo, Przeworski y Curvale (2007), Fitoussi (2004), Casarico y Devillanova (2007).

⁴ La abundante literatura sobre conceptos básicos de administración pública o constitucionalismo carecen de la propiedad analítica que pueda hacer notar las relaciones entre la doctrina teórica y los problemas concretos de la sociedad colombiana. Los trabajos sobre “teoría del Estado” en un contexto de debate internacional son bastante recientes (Uprimny, 2001, García, 2006, Moncayo, 2006).

⁵ Antes, en la reforma de 1936, se le dieron facultades al Estado para intervenir en la economía a través de la racionalización de la producción, la distribución y el consumo, así como la protección de los trabajadores de acuerdo con los derechos adquiridos. A finales de los años cincuenta se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, que son entidades encargadas de recomendar líneas en materia de política económica. En 1968, con la reforma administrativa de Lleras, se modificaron las estructuras del Consejo y las entidades mencionadas se transformaron en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, respectivamente.

⁶ Se empezó a cuestionar la eficiencia del aparato gubernamental que había crecido durante medio siglo y postular la necesidad de dismantlar el Estado intervencionista. Esta concepción “neoliberal” respondía a una nueva ola de pensamiento internacional que se reflejó con limitaciones en Colombia. Aunque como lo subraya González (1997), el término “neoliberal” no fue adecuado porque desconocía las potencialidades que tuvo el liberalismo clásico para la construcción de una sociedad con alto contenido social.

⁷ En Estados Unidos comenzaba la desregulación del sector aeronáutico y programas similares en sectores de la economía. Aunque la nueva ola afectó sensiblemente las entidades encargadas de la política industrial y agraria, no aconteció lo mismo en otras esferas de acción del Estado.

firmas extranjeras. Durante la administración Turbay Ayala (1978-1982), las inversiones estatales en infraestructura se convirtieron en el centro del plan de desarrollo.

Con el gobierno de Betancur (1982-1986), se emprendió el plan de vivienda popular y comenzaron a dar fruto las políticas mineras adoptadas desde 1974⁸. Durante la administración Barco (1986-1990) se hizo énfasis en lo social, concretamente en lo que se llamó la eliminación de la pobreza absoluta⁹. La administración Samper (1994-1998) denominó *Salto Social* al plan de desarrollo con el que se quiso alcanzar tasas de crecimiento que permitieran atacar la pobreza. Con Andrés Pastrana (1998-2002) llegó el *Cambio para Construir la Paz*. La crisis económica colombiana de 1999 (la peor desde la Gran Depresión) fue consecuencia de los problemas estructurales que comenzaron en 1991, que no se resolvieron durante las administraciones Samper/Pastrana. El gobierno de Uribe (2002-2010) puso énfasis en conseguir mayor seguridad como condición para lograr una economía próspera y moderna. Fue el objetivo de la llamada *seguridad democrática*¹⁰. Finalmente, con el gobierno de Juan Manuel Santos (2010- 2014) el objetivo *Prosperidad para todos* contempla más trabajo, menos pobreza y más seguridad, para reducir la brecha entre ricos y pobres.

Fallos de política

En todos estos casos es evidente que la separación entre el Estado y las políticas públicas resulta compleja¹¹. Los gobiernos después de Gaviria cedieron a la tentación de confundir las funciones del Estado con la administración y con la pretensión de favorecer reformas estructurales que fueron inadecuadas por sus débiles vínculos con problemas regionales

⁸ Barco comenzó el proceso de apertura de forma gradual. Para la administración Gaviria (1990-1994) la modernización del Estado fue una de sus prioridades. Su ministro de Hacienda Rudolf Hommes, acentuó la apertura de la economía y puso en primer lugar la lucha contra la inflación y la reducción del tamaño del Estado (Estrada, 2006).

⁹ Ver, además, Perry, Lora y Rodríguez, 1992.

¹⁰ “El gobierno Uribe llegó con el convencimiento de la necesidad de introducir cambios de importancia relacionados con el crecimiento desordenado del gasto público, la inseguridad expresada en violencia, el narcotráfico y la agudización del conflicto social... El plan del gobierno Uribe incluyó alcanzar un crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, (Presidencia de la República y DNP, 2002).

¹¹ Con el paso del tiempo la función reguladora del Estado ha alcanzado puntos máximos. Los cambios legislativos son importantes. Estas modalidades de acción del Estado han ido consolidándose desde los años noventa, véase: Ocampo, p. 39, 2001.

específicos. A esto se agrega que la evolución de las instituciones respondió a la coyuntura de los gobiernos, pero no a una concepción robusta del Estado¹².

A lo anterior se suma que en Colombia el conflicto ha logrado intervenir decisivamente en el desarrollo regional, entre una relativa estabilidad económica y un modelo democrático imperfecto aunque perdurable (Gómez 1999). La precariedad del Estado se refleja en las dificultades para reducir los problemas agrarios, el paramilitarismo y el narcotráfico. La descentralización del sector público cedió terreno a la capacidad mafiosa de algunas agrupaciones que se “hicieron Estado a nivel local” (Estrada, 2009)¹³.

Durante el siglo XX el Estado colombiano se adaptó a las necesidades impuestas por condiciones económicas globales. Además de los procesos internos, la dinámica internacional incidió en el tamaño del Estado¹⁴. En este examen debe tenerse en cuenta también la heterogeneidad de Colombia. Se trata de una geografía política y regional de relativa densidad al compararla con los países de América Latina. Este hecho ha tenido un impacto profundo sobre el desarrollo de las políticas públicas. La configuración heterogénea de su territorio ha incidido en las diversas manifestaciones de la violencia¹⁵.

Tamaño del Estado

Con tales cambios la participación del Estado se ha incrementado¹⁶. Se observa un aumento de su participación en el PIB. Wagner (1883, 1892) propone con carácter de ley el

¹² “... las reformas aumentaron, en lugar de disminuir, la vulnerabilidad macroeconómica e introdujeron elementos adicionales de inestabilidad política” (Wiesner, 2004).

¹³ La estabilidad institucional dependerá de la capacidad que tenga el Estado para recuperar los frágiles equilibrios del poder local. Entre 1988 y el 2005 se presentó una elevada tasa de masacres. Los representantes del Estado a nivel local abandonaron sus compromisos o fueron doblegados por amenazas e intimidaciones de los agentes violentos. El escándalo de la “parapolítica” permea más la vida social que la colaboración individual de algunos ciudadanos en el conflicto (Duncan, 2006).

¹⁴ Durante el siglo XIX se observan distintos énfasis en relación con el Estado que van desde el Estado patrimonial de tipo colonial, hasta un Estado con algunos rasgos del liberalismo clásico. En el siglo XX esta tendencia contrasta con numerosas disposiciones de la Constitución de 1991, en la que existe una profusión de artículos relativos a la regulación de la economía. Existe una evidente asimetría entre los efectos constitucionales de 1991, enmarcada en un tipo de Estado social de derecho, con la necesidad fiscal de un Estado mínimo (Nozick, 1974). Intuitivamente es posible advertir, como frontera del balance que la Constitución de 1991 estuvo inspirada en algunos aspectos de la concepción rawlsiana de la justicia como imparcialidad (Rawls, 1971). Pero justamente la inspiración rawlsiana demandaba una realidad que para el caso colombiano era distante, ya que los criterios de igualdad y libertad únicamente encuentran materialidad bajo condiciones de oportunidades diferenciadas, capacidades e incentivos (Sen, 1985).

¹⁵ En políticas de Estado la heterogeneidad regional ha fragmentado los esfuerzos de la economía para superar aquello que Nieto Arteta (1971) denominó como “un país con una economía de archipiélago”. Uno de los efectos de esta fragmentación regional es la ausencia de un mercado interno consolidado. Esta condición heterogénea regional tuvo un efecto decisivo sobre el proceso de desindustrialización (Echavarría y Villamizar, 2007) pues las principales regiones del país sólo estuvieron integradas a través de comunicaciones modernas en forma tardía. Colombia avanza muy lentamente hacia la consolidación del mercado interno. Ver, Gallup, Gaviria y Lora (2003) Montenegro (2006).

¹⁶ “Los gastos del Gobierno, que son un buen reflejo del tamaño del Estado, se encuentran en el nivel más alto del siglo (21% del PIB). El promedio entre 1905 y 1960 fue de 5% del PIB, y entre 1960 y 1990 fue del 9%. El crecimiento de la participación estuvo relacionado

siguiente principio: el gasto público como porcentaje del PIB siempre aumenta. Esta tendencia es evidente en las series colombianas (figura1). El gasto público creció¹⁷. El resultado es relevante porque la continuidad de la serie contrasta con la diversidad de las políticas públicas implementadas. En el período que va desde 1950 hasta el 2002, las orientaciones de los gobiernos han sido distintas. Sin embargo, en todos los gobiernos el gasto se eleva aumentando el tamaño del Estado.

Figura 1

Este contraste no indica que las políticas gubernamentales hayan sido homogéneas. La verdad, fueron diferentes. Una muestra de ello es la forma como evolucionó el déficit y, sobre todo, la manera como se financiaron los gobiernos desde entonces. La política fiscal es clave para comprender los cambios del tamaño del Estado, como afirman Blinder y Solow (1974), porque las modalidades de financiación del déficit tienen implicaciones importantes sobre la deuda y las interacciones macroeconómicas.

Cuadro 1

Entre los años cincuenta y sesenta se creyó en la intervención del Estado y en la planificación¹⁸. Luego la Constitución de 1991 propuso el fortalecimiento del Estado social de derecho. La modernización propuesta por la Constitución puso énfasis en políticas incluyentes. Mientras que Gaviria (1990-1994) y Hommes buscaron incentivos de mercado, la Constitución de 1991 reafirmaba la conveniencia de la intervención del Estado. Pero al mismo tiempo los constituyentes pretendían que el manejo monetario -propio del banco central independiente- era compatible con las políticas expansionistas que

con las transferencias a las regiones y, en algunos casos, por grandes inversiones en infraestructura (transporte, energía, minas). Entre 1990 y 2003 su participación en el PIB ha aumentado, lo cual se explica por el comportamiento de las transferencias (territoriales, pensiones y otras) más intereses sobre la deuda. Se destaca que las reformas presupuestales no han tenido el éxito esperado, en términos de flexibilizar y reducir el gasto público en Colombia” (Junguito y Rincón 2007). Ver, además, Junguito y Rincón (2007b).

¹⁷ En la Figura 3 presentamos los datos correspondientes al gobierno nacional central. La contabilidad del Dane diferencia entre gobierno nacional central, administraciones públicas y sector público.

¹⁸ Los gobiernos de Rojas, Lleras y Pastrana impulsaron la acción del Estado. Lleras (1966-1970) modernizó el aparato estatal. La descentralización administrativa de 1968 aún sigue vigente. Pese a los cambios generados por la descentralización regional, el andamiaje básico de la reforma constitucional de 1968 se mantiene. Durante el gobierno de Pastrana Borrero (1970-1974) se da un paso atrás en materia de reforma agraria. El pacto de Chicoral (1971) terminó con cualquier esperanza de distribución de la tierra en el país. Pero *Las Cuatro Estrategias*, el plan de desarrollo de Pastrana incorpora elementos keynesianos, alrededor de los sectores líderes (principalmente la construcción). López (1974-1978) trata de liberalizar la económica, y durante estos años el gasto público cae. Turbay (1978-1982) retoma elementos keynesianos. El Plan de Integración Nacional (DNP 1979) buscó desarrollar la infraestructura. Con el gobierno Santos la restitución de tierras y la ley de víctimas ha reanudado las esperanzas de reconstruir parcialmente las promesas rurales ancladas desde el siglo XIX.

usualmente son necesarias para garantizar el fortalecimiento del Estado social de derecho¹⁹. El marco analítico para sostener estos programas fueron (en parte) las teorías de la elección racional y el análisis del equilibrio²⁰. El fanatismo con el que se luchó contra el Estado obligó al gobierno del presidente Gaviria a reconocer que las reformas se habían “sobrevendido”.

Si comparamos...

Si se compara con América Latina los analistas comparten la estabilidad macroeconómica del Estado colombiano. “Colombia ha gozado de una política macroeconómica extraordinariamente prudente” (Robinson 2007). Mientras América Latina en general presenta irregularidades en el manejo macroeconómico, la excepción la presenta una “política fiscal prudente al extremo”. En términos de Ocampo (2004): “La tendencia a estar en el promedio es, además, una de las características que se repite cuando se analizan otros indicadores económicos y sociales”. Es interesante examinar de qué manera el manejo de la política pública ha sido compatible con un crecimiento en la intervención del Estado²¹. La intervención del Estado continúa siendo importante aunque las modalidades de su regulación sean diferentes. El Estado se fue retirando de espacios que antes controlaba. Esta transformación es resultado de la manera en que se fue transformando el capitalismo que no pudo contenerse en la lógica del Estado-Nación. Frente a las transformaciones del capitalismo contemporáneo el marco nacional resultaba demasiado estrecho²².

En muchas economías asiáticas su desarrollo fue dirigido por el Estado. Si miramos la participación que tiene el gasto público en el PIB de los países de Europa occidental, en

¹⁹ El gobierno y la tecnocracia ofrecieron un modelo que buscaba la eficiencia y que pasaba por reducir el tamaño del Estado. Pero el gasto público continuó creciendo. La política monetaria restrictiva incentivó el aumento de las tasas de interés, la entrada de dólares y la revaluación del peso, lo que se reflejó en un crecimiento de las importaciones. Samper (1994-1998) trató de corregir el enorme déficit comercial y frenar la entrada de dólares, pero el proceso 8.000 le redujo el margen de maniobra, y no se tomaron las medidas radicales que eran necesarias para reorientar la economía. Los dos gobiernos de Uribe fueron flexibles en el campo monetario, sin que esto se haya reflejado en una elevada inflación. La expansión de los medios de pago no se tradujeron en precios más altos. Es ligero afirmar que los cambios dados con la apertura de los años noventa representaron un avance, y que las desviaciones del Estado colombiano fueron causadas por el carácter inconcluso de las reformas introducidas por el mercado (Hommes, 1998).

²⁰ Sobre este tema, ver Colclough y Manor (1994).

²¹ El punto es que no obstante la diversidad de la política pública el gasto público mantiene su ritmo ascendente. Parecería que la heterogeneidad no tuviera fuerza suficiente para incidir en la evolución del gasto. La participación del gasto en el PIB es insensible a los cambios de la orientación política. Esta constatación plantea retos hermenéuticos. Los procesos de industrialización no pudieron consolidarse sin intervención del Estado, bien protegiendo, subvencionando o desempeñándose como empresario. La frase de Hodgson (1999, 82) viene al caso: “... aún bajo el supuesto modelo del libre mercado, en la economía de los Estados Unidos, durante los siglos XIX y XX, hubo una sistemática intervención del Estado”.

²² Véase (Castells, 72, 2000).

Canadá, en Nueva Zelanda o los Estados Unidos, no hay razones para pensar que el Estado, como formación social específica, haya sido arrinconado y, sin embargo, fue el principal actor de las relaciones internacionales, entre ellas las económicas²³.

Empleo público

Los cambios del Estado colombiano pueden también observarse en el empleo público. Vatter y Walker (1986) piensan que la Ley de Wagner se observa mejor desde la evolución del empleo. La evolución del empleo público en Colombia se presenta en el cuadro 2²⁴. La serie fue publicada por la Comisión de Racionalización del Gasto Público (1997).

Cuadro 2

Con lo que la composición del sector público ha cambiado significativamente las dimensiones del Estado. El menor empleo de algunas entidades ha sido compensado con la mayor contratación en los sectores de justicia y defensa²⁵.

Figura 3

Un segundo aspecto se relaciona con una mayor complejidad de los mercados y sus interacciones sociales. Las nuevas formas de regulación se manifiestan en un mayor gasto social. Los modos de intervención estatal se han diversificado de manera significativa en los últimos veinte años²⁶. En 1995 el empleo del nivel central del orden nacional

²³ “... si además de la relación entre las empresas multinacionales y el Estado, incluimos la amplia gama de políticas mediante las cuales los Estados-nación pueden utilizar sus poderes reguladores para facilitar o bloquear los movimientos de capital, trabajo, información y bienes, resulta evidente que, en este punto de la historia el desvanecimiento del Estado-Nación es una falacia” (Castells 2000, p. 72).

²⁴ Los datos corresponden al personal de nómina del sector público.

²⁵ El aumento absoluto en el número de empleados públicos contrasta con su peso relativo (Figura 3). Entre 1976 y 1995 la participación del empleo público en el total pasó de 9.3% a 7.6%. Esta relación es muy baja comparada con otros países. En Francia, por ejemplo, casi una tercera parte de los empleos es pública. Las teorías de las finanzas públicas han interpretado de diversas formas la Ley Wagner. La primera razón que explica la tendencia creciente del gasto público es la progresiva exigencia de la sociedad. En numerosos servicios sociales los costos marginales son crecientes. El caso más evidente es el de la salud. El costo marginal crece a medida que aumenta la esperanza de vida, mientras el costo marginal avanza exponencialmente. Pasar de 75 a 76 años tiene un costo marginal mayor que pasar de 30 a 40 años. Si las exigencias de la población aumentan, el gasto público crece.

²⁶ Las heterogeneidades son notorias; mencionemos algunas: Los mecanismos legales de concesión son diferentes y cubren sectores diversos. Y, además, se han creado nuevas disposiciones que obligan a que los privados destinen recursos específicos. El caso más significativo ha sido la financiación de la salud y la seguridad social. Los recursos que administra el sector privado son importantes. Los fondos de pensiones están manejando \$50 billones. Este monto de ahorro tiene implicaciones macroeconómicas relevantes. El ahorro financiero puede utilizarse para financiar actividades productivas o, sencillamente, para alimentar la burbuja financiera. En la práctica ha

representaba el 36.4% del empleo público total y el 36.1% del costo salarial. El cuadro 7 incluye todas las entidades del nivel central nacional (Cuadro 7).

Los cuadros 3, y 4, muestran una concentración progresiva del empleo en pocas entidades. En el Cuadro 3 la línea doble agrupa organizaciones que proveen el 90% del empleo (Comisión de Racionalización del Gasto 1997). En 1995 los docentes, las fuerzas militares, la policía, la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación agrupaban más del 90% del empleo incluido en el cuadro 4; esto equivale al 57.35% del empleo del sector público. El proceso de concentración es causado por el crecimiento de la fuerza pública y un aumento del número de funcionarios de las instituciones encargadas de la justicia.

Cuadros 3 y 4

Gasto en seguridad

Colombia no alcanzó a consolidar una *economía del bienestar (welfare)*, y tampoco ha logrado estructurar una *economía de guerra (warfare)*. La administración Uribe promovió el aparato militar, pero la economía nacional ha estado lejos de ser una economía de guerra en los términos clásicos (Cuadro 4, como observa González (2006).

El autor describe como en Estados Unidos se introdujo la categoría “keynesianismo de guerra”, con el fin de hacer explícita la incidencia que tienen las finanzas (ingreso y gasto) de la guerra en la actividad económica. En Estados Unidos, durante la segunda guerra, entre 1939 y 1944, la participación del empleo público en el empleo total pasó de 16% a 35%. Y el gasto en defensa como porcentaje del PIB subió de 2% a 44% (Stiglitz, 2000, 30 y 40).

Para el caso colombiano en el 2004 el orden de prioridades fue el siguiente: servicio de la deuda pública (10.8% del PIB)²⁷, seguridad y asistencia social (7.56%), educación (5.49%), servicios económicos (4.52%), servicios públicos generales (4.05%), sanidad (3.65), defensa (2.53%), orden público, seguridad y justicia (1.95%), vivienda y ordenación

primado este último camino. Estas transacciones son constitutivas de la política fiscal en el sentido definido por Blinder y Solow (1974). Y las transacciones que se realizan con el ahorro pensional afectan la estructura del mercado de capitales y, por tanto, las condiciones de la deuda. Los fondos de pensiones son tenedores institucionales de los TES que tienen una participación significativa en el mercado. El Estado regulador adquiere fuerza sin que se haya desmontado el Estado intervencionista.

²⁷ La deuda ha seguido aumentando. En el 2004 el servicio de la deuda pública llegó a \$11 billones. Hoy supera los \$16 billones.

urbana (0.49%), otros servicios sociales (0.43%). Si sumamos defensa, orden público, seguridad y justicia, el porcentaje es 4.58%. Según Isaza y Campos (2007), actualmente el gasto militar (\$22.2 billones) representa el 6.5% del PIB²⁸. El gasto en defensa y seguridad comenzó a aumentar en la segunda mitad de los años ochenta cuando se recrudeció la guerra contra el narcotráfico. Sin embargo, fue a partir de los años noventa cuando la lucha general contra las manifestaciones de la violencia se reflejó en una espiral al alza de dicho gasto.

La importancia de la protección social debe observarse también en un contexto global. Las sociedades han debido recorrer un extenso camino de problemas que comprometieron gastos del Estado, procesos de privatización, participación mixta o fallos de información y de mercado. La atención sanitaria absorbe una parte creciente del gasto público. Y por esto son cada vez mayores los riesgos de que el sistema de protección social llegue a una situación crítica (Fitoussi 1995). Estas transformaciones han sido evidentes en los últimos años. La serie disponible del gasto por finalidades (1970-1994) no presenta cambios significativos, como puede verse (cuadro 3).

La Figura 6 muestra la dinámica que han tenido los ingresos tributarios de la nación, nivel central. Junguito y Rincón (2007b) muestran que en los últimos años la carga tributaria del gobierno se sitúa en el nivel más alto de un siglo (14% del PIB), después de presentar promedios de 4% del PIB, entre 1905 y 1949, y 6% del PIB entre 1950 y 1984. Colombia recauda relativamente poco, si se comparan las tasas de tributación básicas con el panorama internacional (Ocampo, 2007).

Figura 6

Más impuestos, más Estado

La política fiscal se ha distribuido por la vía del gasto antes que por el camino de los impuestos. El gasto público tiene una incidencia en la desigualdad cinco veces más que los tributos. Una explicación de la baja capacidad distributiva de los impuestos puede ser el

²⁸ En Estados Unidos, el gasto militar equivale al 4.04% del PIB, y en los países europeos que hacen parte de la Nato al 2% (Isaza y Campos, 4, 2007).

rezago de los tributos directos frente a la evolución de los indirectos²⁹. Con el paso del tiempo la tributación indirecta ha ganado relevancia, lo que tiene implicaciones redistributivas. Los impuestos sobre renta han sido poco progresivos. Tienen una *progresividad débil*. Y los impuestos indirectos tienden a ser planos. Estas características del sistema tributario muestran que el Estado colombiano ha renunciado a realizar la tarea redistributiva por el lado de los impuestos y ha optado, más bien, por el gasto público. Una decisión que ha tenido menos costos políticos para quienes gobiernan.

El impuesto más dinámico ha sido el IVA, que fue creado con la reforma de 1983 para sustituir el anacrónico impuesto a las ventas. Con esta carga tributaria se implementan medidas de control fiscal al comercio al detal. Su tarifa básica se elevó, de 10% fijado en 1983 y vigente hasta 1990, al 14% en 1993 y 16% en la reforma tributaria de 1995 - que, con una reducción temporal en 1999, sigue vigente hasta hoy.

El impuesto a la renta ha sido relativamente limitado. En la primera década del presente siglo alcanzó un pico del 37.5% con la reforma de 2003, pero se redujo con posterioridad, hasta ubicarse en el 33%. Pero también la política tributaria se llenó de nuevos beneficiarios con exenciones de impuestos localizados en sectores pudientes de la economía. El Cuadro 10 resume las principales normas tributarias que se han expedido en la evolución histórica del Estado en Colombia.

Cuadro 10

Después de la década de los ochenta Colombia ha tenido catorce reformas tributarias importantes, dos de ellas en los años ochenta (1983 y 1986), ocho en los noventa (dos en 1990, 1992, 1993, 1994, 1995, dos en 1998), y cuatro durante el nuevo siglo (2000, dos en 2002 y 2003). Con excepción de la Ley 49 de 1990, todas han tenido como propósito aumentar los niveles de tributación, ya sea con aumento en las tasas, ampliación de la base o reducción de los beneficios tributarios. Estas reformas han sido desordenadas, incoherentes, fragmentadas, y no se enmarcan en contextos más amplios que permita ponerlas al servicio del Estado.

²⁹ La figura 6 resulta de sumar los impuestos directos e indirectos.

Dos conclusiones generales

1. Con los indicadores de gasto público se pueden corroborar las hipótesis sobre el crecimiento del Estado. La pregunta es si el Estado ha tenido capacidad para hacer observar el cumplimiento de las decisiones políticas consignadas en la Constitución de 1991. O qué capacidad ha demostrado el Estado para supervisar la toma de decisiones democráticas y poner en práctica sus resultados. ¿Cómo han impactado el gasto fiscal y el tamaño del Estado las condiciones mismas de la democracia? Un Estado débil puede proclamar el principio de seguridad a los ciudadanos del hostigamiento paramilitar o guerrillero, pero poco puede hacer efectivamente en localidades alejadas de los centros urbanos. Un Estado con alta capacidad corre el riesgo opuesto: cuando la toma de decisiones de ministros plenipotenciarios (Hommes, es buen ejemplo) adquieren peso suficiente para ahogar la mutua consulta vinculante entre el gobierno y los ciudadanos.

Algunas de los derechos políticos o económicos pueden significar nada sin un respaldo sustantivo del Estado. ¿Se tienen leyes electorales imparciales, oportunidades iguales para hacer una campaña o un recuento de votos honesto? ¿Prevalece el Estado social de derecho en los asuntos civiles y penales? ¿Son tratados de igual manera en las cárceles los ciudadanos comunes y los políticos que han cometido delitos? ¿Están seguros los derechos de propiedad de la tierra? ¿Está la actividad empresarial libre de influencias de los funcionarios de gobierno, las fuerzas de seguridad o el crimen organizado?

El balance sobre el impacto del Estado en la democracia es relativo. Los agentes del Estado han intervenido decisivamente sobre los recursos, actividades y conexiones interpersonales no estatales alterando las distribuciones existentes de dichos recursos, así como las relaciones entre tales distribuciones. La redistribución de la riqueza dirigida por el Estado comporta no sólo una distribución de recursos entre la población, sino también un cambio en la conexión entre las distribuciones geográficas de la riqueza y la población. Pueden estimarse las discusiones sobre la nueva Ley de regalías y las disputas políticas regionales. Frente a un Estado débil los agentes oportunistas operan causando severos desequilibrios que termina modificando la calidad de vida de poblaciones enteras.

2. En un artículo reciente: “Acerca de la asistencia y la protección social: una perspectiva de la transformación del papel del Estado hacia un Estado pos benefactor”, Luis Jorge Garay propone una formulación normativa, elaborando un balance en clave filosófica (europea)³⁰.

El nuevo Estado pos benefactor se caracterizaría por una estrecha complementariedad entre el Estado, la sociedad y el mercado, con una universalidad focalizada de los servicios básicos del bienestar, sustentada en una fiscalidad exigente: una estructura fiscal progresiva con elevadas tasas impositivas a ciertos grupos de capital y a las rentas más altas, y operada mediante un sistema de colaboración estrecha, estrictamente regulado (bajo estrictos parámetros de costo-efectividad, rigurosa tarificación de referencia y creciente libertad de elección en condiciones de abierta competencia entre agentes prestadores de servicios...

Nuestro enfoque es diferente. Hemos demostrado con los indicadores que el Estado (al menos en Colombia) presenta una tendencia de crecimiento exponencial en gasto público. Describimos por qué no se ha logrado un tipo de Estado de bienestar con equilibrio fiscal a través de los ingresos y los gastos. Además, probamos que los cambios en la normatividad tributaria demuestran la distancia que existe entre un Estado relativamente fuerte en el manejo macroeconómico, pero lo suficientemente débil en la consolidación de los derechos sociales.

Bibliografía

Albi Emilio. (2000). *Público y privado. Un acuerdo necesario*, Barcelona, Ariel.

Alviar Oscar; Rojas Fernando. (1985). *Elementos de finanzas públicas en Colombia*, Bogotá, Temis.

³⁰ Luis Jorge Garay (15- 50, 2011).

- Ariño Gaspar. 2003. *Principios de derecho público económico. Modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Arrow Kenneth. (1951). *Social choice and individual values*, Wiley, New York, 1963, pp. 1-91.
- Arrow Kenneth. (1963). "Notes on the theory of social choice", en *Social Choice and Individual Values*, 1951, Wiley, New York, 1963, pp. 92-120.
- BANCO MUNDIAL. (2000). *El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000. Lucha contra la pobreza*, Washington, Banco Mundial.
- Blinder Alan., Solow Robert. (1974). "Analytical foundations of fiscal policy", en *The Economics of Public Finance*, Washington, The Brookings Institution, pp. 3-115.
- Böhm-Bawerk, Eugen. (1895). "The Origin of Interest", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 9, no. 4, jul., pp. 380-387.
- Buchanan, James., Tullock Gordon. (1962). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor. University of Michigan Press.
- Casarico Alessandra., Devillanova, Carlo. (2007). "Capital-Skill Complementarity and the Redistributive Effects of Social Security Reform", *Journal of Public Economics*, pp. 1-12.
- Castells, Manuel., 2000. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El Poder de la identidad*, vol. 2, Madrid, Alianza Editorial.
- Castrillon Alberto. (2006). "El Eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista", *Economía Institucional*, vol. 8, No. 14.
- Chenery Hollis., Ocampo, A. José., Remírez, Manuel. (1986). *El problema laboral colombiano: Diagnóstico, perspectivas y políticas*, Informe final de la Misión de Empleo, Economía Colombiana, Serie Documentos, Separata No. 10, agosto-sep., Bogotá.
- Colclough, Christopher., MANOR James., 1994, comp. *¿Estados o Mercados? El Neoliberalismo y el Debate sobre las Políticas de Desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- COMISIÓN DE RACIONALIZACION DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PUBLICAS.**, (1997). "Empleo y salarios del sector público colombiano", en *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Tema II. Administración del Estado*, Bogotá, Ministerio de Hacienda, pp. 117-176.
- Cuevas, Homero. (1998). *Proceso político y bienestar social*, Bogotá, Universidad Externado.
- Cuevas, Homero. (2002). (comp.) *Teorías jurídicas y económicas del Estado*, Bogotá, Universidad Externado.
- Cuevas, Homero. (2007). *Teorías económicas del mercado*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

- Currie, Lauchlin. (1978). “Los Objetivos del desarrollo”, *Cuadernos de Economía*, vol. 13, No. 18/19, 1993, pp. 163-188.
- Currie, Lauchlin. (1978). “Los objetivos del desarrollo”, *Cuadernos de Economía*, vol. 13, no. 18/19, 1993, pp. 163-188.
- Currie, Lauchlin. (1992). “La teoría en que se basa la estrategia del sector líder”, *Estrategia Económica y Financiera*, no. 163, mar. Reproducido en *Cuadernos de Economía*, vol. 13, no. 18/19, 1993, pp. 225-232.
- De Jasay Anthony. (1993). *El Estado. La lógica del poder político*, Alianza Universidad, Madrid.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP.** (2005). *Visión Colombia II Centenario: 2019*, DNP, Bogotá.
- Dunca, Gustavo. (2006). *Los señores de la guerra*, Planeta, Bogotá.
- Estrada, Fernando. (2006). “Estado mínimo, agencias de protección y control territorial”, *Análisis político*, vol. 19, no. 56.
- Estrada, Julio. (2002). “Economía y ordenamiento constitucional”, en Cuevas, Homero. (comp.) *Teorías jurídicas y económicas del Estado*, Bogotá, Universidad Externado.
- Evans, Peter. (1996). “El Estado como problema y como Solución”, *Desarrollo Económico*, No. 140.
- Fitoussi, Jean. (2004). *La Democracia y el Mercado*, Barcelona, Paidós.
- Friedman, Milton. (1966). *Capitalismo y libertad*, Madrid, Rialp.
- Friedman, Milton. (1976). “Nobel Lecture: Inflation and Unemployment”, *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3, jun., [1977], pp. 451-472. [Reproducido como “Lectura Nobel: inflación y desempleo”, en *Los Premios Nobel de Economía 1969-1977*, México, Fondo de Cultura Económica, [1978], pp. 313-341.
- Gallup, John; Gaviria, Alejandro; Lora, Eduardo. (2003). *América Latina: ¿Condenada por su geografía?*, BID, Bogotá, Alfaomega.
- Garay Luis Jorge. (2011). “Acerca de la asistencia y la protección social. Una perspectiva de la transformación del papel del Estado hacia un Estado Post benefactor”, *Colombia: Diálogo Pendiente, 2011, Vol. III*, pp. 15- 50.
- García, Mauricio. (2006). “No sólo de mercado vive la democracia”, *Economía Institucional*, vol. 8, No. 14.
- Giraldo, César. (1994). *Estado y hacienda pública en Colombia, 1934-1990*, Contraloría General de la República, Bogotá, Tercer Mundo.
- Gómez, Francisco. (1998). *Economía y filosofía moral. La formación del pensamiento económico europeo en la escolástica española*, Madrid, Síntesis.

González, Jorge. (1997). “El Neoliberalismo es un discurso Político”, *Apuntes del Cenes*, Separata no. 5, pp. 13-22.

González, Jorge. (1998). “L’Impact redistributif des finances publiques en Colombie”, *Revue Tiers Monde*, vol. 39, no. 156, oct.-déc., pp. 753-770.

González, Jorge. (2003). “No Hay Falacia Neoliberal”, en Restrepo Darío. ed. *La Falacia neoliberal. Crítica y alternativas*, Universidad Nacional, Bogotá, pp. 85-106.

González, Jorge., 2006. “Ni Economía de guerra, ni economía del bienestar”, en *Deshacer el embrujo. Alternativas a las políticas del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo, Bogotá, pp. 33-38.

González, Jorge; Pecha Arsenio; (1995). “La Dinámica en economía. Los enfoques de Hicks y Samuelson”, *Cuadernos de Economía*, Vol. 14, No. 23, pp. 91-116.

González, Jorge., Sarmiento, Alfredo. (2003). “El Ingreso básico universal y la focalización”, en Hawley, Ellis. (1966). *The New Deal and the Problem of Monopoly*, Princeton University Press, Princeton.

Hayek Friedrich von. (1952). *The Sensory Order. An Inquiry into the Foundations of Theoretical Psychology*, Chicago, University of Chicago Press, 1976.

Hayek Friedrich von. (1973). *Law, Legislation and Liberty. Rules and Order*, vol. 1, University of Chicago Press, Chicago.

Hicks John. (1937). “Mr. Keynes and the ‘Classics’; A Suggested Interpretation”, *Econometrica*, vol. 5, no. 2, Apr. pp. 147-159. Reproducido como “Keynes y los Clásicos”, en Hicks, John. (1967). *Ensayos Críticos sobre Teoría Monetaria*, Barcelona, Ariel, 1975, pp. 152-169.

Hicks John. (1957). “Otra vez los Clásicos”, en Hicks John. (1967). *Ensayos Críticos sobre Teoría Monetaria*, Barcelona, Ariel, 1975, pp. 170-183.

Hicks John. (1979). *Causality in Economics*, Oxford University Press, New York.

Hobbes Thomas. (1651). *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil*, Touchstone, New York, 1997.

Hoggson Geoffrey. (1999). *Economics and Utopia. Why the Learning Economy Is Not the End of History*, London, Routledge.

Hommes Rudolf. (1998). “La Apertura y las Reformas Económicas”, en *Nueva Historia de Colombia*, vol. 8, Bogotá, Planeta.

Hurtado Jimena. (2006). *Smith, Rawls y el Liberalismo Simpático*, Bogotá, Universidad de los Andes, Bogotá.

Isaza José., Campos Diógenes. (2007). *Algunas Consideraciones Cuantitativas sobre la Evolución Reciente del Conflicto en Colombia*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, mimeo.

Junguito Roberto., Rincon Hernán. (2007). *Economía Colombiana del Siglo XX. Un análisis Cuantitativo*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá.

Junguito Roberto., Rincon Hernán. (2007). b. *La Política Fiscal en el Siglo XX en Colombia*, Bogotá, Banco de la República.

Kalmanovitz Salomón. (2001). *Las Instituciones Colombianas del Siglo XX*, Bogotá, Alfaomega, Cambio.

Keynes John Maynard. (1936). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1976.

Londoño Juan. (1995). *Distribución del Ingreso y Desarrollo Económico. Colombia en el Siglo XX*, Tercer Mundo, Banco de la República, Fedesarrollo, Bogotá. Apartes del libro fueron publicados inicialmente en *Planeación y Desarrollo*, vol. 23, no. 2, sep., 1992, pp. 11-70.

Marx Carlos. (1867). *El Capital*, 3 vol., Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

Moncayo Edgar. (2006). “Las Relaciones entre Democracia y Desarrollo en los Países Andinos. Una Reflexión desde la Economía Política”, *Economía Institucional*, vol. 8, no. 14.

Montenegro Santiago. (2006). *Sociedad Abierta, Geografía y Desarrollo*, Bogotá, Norma.

Mueller Dennis. (1979). *Elección Pública*, Madrid, Alianza.

North Douglass. (1990). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Ocampo José. (2001). *Un Futuro Económico para Colombia*, presentación del libro de la COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, Cepal., 2001. *Una Década de Luces y Sombras*, Santiago, Cepal, mimeo.

Ocampo José. (2002). “Reforma del Estado y Desarrollo Económico y Social en Colombia” *Análisis Político*, sep.-dic.

Ocampo José. (2004). comp. *El Desarrollo Económico en los Albores del Siglo XXI*, Bogotá, Cepal, Alfaomega.

Ocampo José. (2007). *Historia de la Economía de Colombia*, Planeta, Fedesarrollo, Bogotá.

Ortiz David. (2007). *El Orden Sensorial de F. A. Hayek: Individualismo y Conocimiento Económico*, Tesis de grado, Magister en Economía, Universidad Externado, Bogotá.

Perry Guillermo. Lora Eduardo. Rodríguez Jorge. (1992). “El Plan de Desarrollo de la Administración Gaviria”, *Debates de Coyuntura Económica*, no. 13, mar., Bogotá, Fedesarrollo-Fescol.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA., DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP. (1999). *Cambio para Construir la Paz. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002*, 2 vol., Bogotá, Dane.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA., DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP. (2002). *Hacia un Estado Comunitario. Bogotá, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, DNP.

Przeworski Adam, Curvale Carolina. (2007). *Instituciones Políticas y Desarrollo Económico en las Américas: El Largo Plazo*, Visiones del Desarrollo en América Latina, Barcelona, Cepal, Barcelona.

Rawls John. (1971). *Teoría de la Justicia*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Restrepo Juan. (2000). *Hacienda Pública*, Bogotá, Universidad Externado, 2005.

Samuelson Paul. (1947). *Foundations of Economic Analysis*, Cambridge, Harvard University Press, 1983.

Schonfield Andrew. (1967). *El Capitalismo Moderno: El Cambio de Equilibrio de los Poderes Públicos y Privado*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sen Amartya. (1970) *Collective Choice and Social Welfare*, Amsterdam, Elsevier, 1979.

Sen Amartya. (1970) *Collective Choice and Social Welfare*, Amsterdam, Elsevier, 1979.

Sen Amartya. (1970) b. "The Impossibility of a Paretian Liberal", *Journal of Political Economy*, vol. 78, no. 1, jan.-feb., pp. 152-157. Reproducido en Sen Amartya. (1982). *Choice, Welfare and Measurement*, Cambridge, Harvard University Press, 1997, pp. 285-290.

Sen Amartya. (1985). *Commodities and Capabilities*, New York, Oxford University Press, 1999.

Sen Amartya. (1998). "Las Teorías del Desarrollo a Principios del Siglo XXI", en Emmerij Louis, Nuñez José. comp. *El Desarrollo Económico y Social en los Umbrales del Siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. Reproducido en *Cuadernos de Economía*, vol. 17, no. 29, pp. 73-100.

Sen Amartya. (1998) b. "The Possibility of Social Choice", Nobel Lecture, en Persson Torsten, 2003, ed. *Nobel Lectures, Economics 1996-2000*, World Scientific Publishing, Singapore, pp. 178-215. Reproducido en *American Economic Review*, vol. 89, Jul., 1989.

Smith Adam. (1759) *The Theory of Moral Sentiments*, New York, Prometheus Books, 2000.

Smith Adam. (1776). *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, Madrid, Alianza, 1994.

Stiglitz Joseph. (2000) *Economics of the Public Sector*, New York, Norton.

Suplicy Eduardo. (2002). *Renda de Cidadania. A Saída é Pela Porta*, São Paulo, Cortez Editora, Fundação Perseu Abramo.

Tilly Charles. (2000). *La Desigualdad Persistente*, Buenos Aires, Manantial.

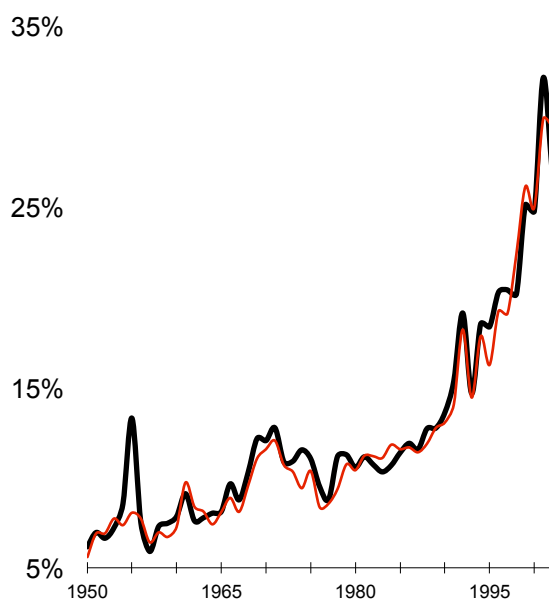
Tovar Bernardo. (1984). *La Intervención Económica del Estado en Colombia, 1914-1936*, Bogotá, Biblioteca Banco Popular.

- Uprimny Rodrigo. (2001). “Separación de Poderes y Forma de Gobierno en Colombia: Comentarios al Documento de la Misión Alesina”, *Economía Institucional*, no. 5, pp. 146-167.
- Van Der Veen Robert., Van Parijs Philippe. (1986). “A Capitalist Road to Communism”, *Theory and Society*, no. 15, pp. 635-655. Reproducido como “Una Vía Capitalista al Comunismo”, *Zona Abierta*, no. 46-47, enero-jun., 1988, pp. 19-45.
- Van Parijs Philippe., 1995. *Libertad Real para Todos. Qué Puede Justificar el Capitalismo (si Hay Algo que Pueda Hacerlo)?* Barcelona, Paidós, Barcelona, 1996.
- Vatter H., Walker James. (1986). “Real Public Sector Employment Growth, Wagner’s Law and Economic Growth in the United States”, *Public Finances*, no. 1, vol. 41, pp. 116-137.
- Wade Robert., 1999. *El Mercado Dirigido: La Teoría Económica y la Función del Gobierno en la Industrialización del Este de Asia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wagner Adolph. (1883). “Three Extracts on Public Finance”, en Musgrave Richard., Peacock Alan., ed. *Classics in the Theory of Public Finance*, New York, St. Martin Press, 1967.
- Wagner Adolph. (1892). “Das Gesetz der Zunehmenden Staatstätigkeit”, en Recktenwald H., (1970), ed. *Finanztheorie*, Kiepenheuer and Wisch, Köln, pp. 241-243.
- Wiesner Eduardo. (2004). *El Origen Político del Déficit Fiscal en Colombia: El Contexto Institucional 20 Años Después*, Bogotá, Documento Cede

Cuadros y Figuras

Figura 1

Gastos e ingresos totales del Gobierno Nacional
Central. Porcentaje del PIB (1950-2002)



La línea negra corresponde al gasto, y la roja a los ingresos.

Fuente: Cálculos a partir del Dane y del Banco de la República.

Cuadro 1

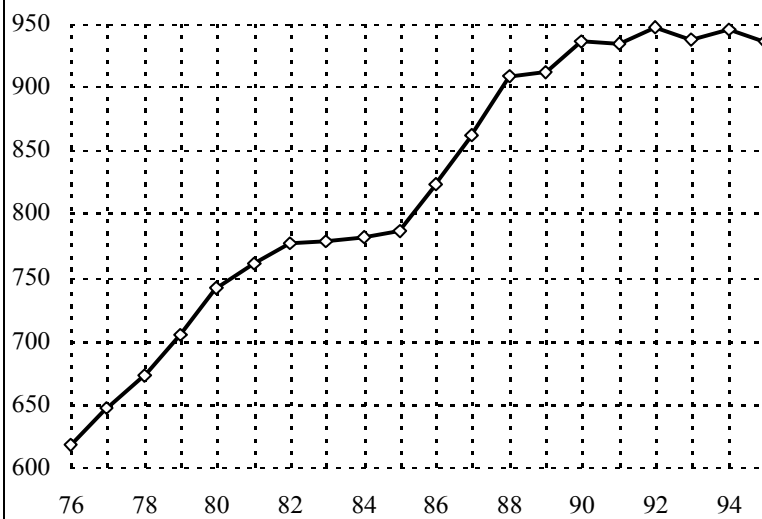
Ingresos y gastos del sector público no financiero (% PIB)

| | | | | | | | | |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 71 - 74 | 75 - 78 | 79 - 82 | 83 - 86 | 87 - 90 | 91 - 94 | 95 - 98 | 99 - 02 | 03 - 05 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|

| | | | | | | | | | |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Gastos | | | | | | | | | |
| Gastos de consumo del gobierno | 9.6 | 8.0 | 9.4 | 9.6 | 8.9 | 10.4 | 15.2 | 17.6 | 14.3 |
| Seguridad y asistencia social | 1.9 | 2.0 | 2.5 | 3.0 | 3.0 | 3.8 | 5.0 | 5.8 | 6.2 |
| En dinero | 0.7 | 0.8 | 1.1 | 1.4 | 1.5 | 2.0 | 2.3 | 2.9 | 3.9 |
| En especie (salud) | 0.7 | 0.7 | 0.8 | 1.0 | 0.9 | 1.1 | 1.8 | 1.9 | 1.3 |
| Otras prestaciones | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.9 | 1.1 | 1.0 |
| Inversión | 5.5 | 6.2 | 6.9 | 7.9 | 7.1 | 7.0 | 7.5 | 6.5 | 6.7 |
| Adm. públicas | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 2.8 | 3.0 | 3.4 | 4.5 | 3.6 | 4.4 |
| Empresas públicas | 2.4 | 2.9 | 3.5 | 5.0 | 4.1 | 3.6 | 3.0 | 3.0 | 2.3 |
| Gasto primario | 17.2 | 16.3 | 18.8 | 20.5 | 19.1 | 21.0 | 26.7 | 28.6 | 26.2 |
| Intereses netos pagados | 0.5 | 0.4 | 0.6 | 0.8 | 0.9 | 0.7 | 1.3 | 3.3 | 4.2 |
| Gasto Total | 17.7 | 16.7 | 19.4 | 21.3 | 20.0 | 21.7 | 28.1 | 31.9 | 30.4 |
| Ingresos | | | | | | | | | |
| Impuestos, regalías y tasas | 12.0 | 13.9 | 11.9 | 11.9 | 13.6 | 15.4 | 15.8 | 17.8 | 19.4 |
| A la renta | 4.6 | 4.4 | 2.9 | 2.3 | 3.2 | 5.2 | 4.7 | 5.3 | 6.7 |
| Otros, netos de subsidios | 7.3 | 9.5 | 8.9 | 9.4 | 9.9 | 9.5 | 10.4 | 11.4 | 11.6 |
| Regalías | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.5 | 0.6 | 0.8 | 1.1 | 1.1 |
| Contr. a la seguridad social | 2.5 | 2.5 | 3.0 | 3.3 | 3.3 | 4.0 | 5.4 | 4.8 | 4.2 |
| Util. emp. y rentas capital | 0.9 | 0.1 | 0.7 | 1.7 | 2.2 | 3.2 | 4.3 | 5.1 | 4.6 |
| Intereses de la seg. social | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.4 | 1.0 | 0.8 | 0.4 |
| Ingresos totales | 15.5 | 16.7 | 15.7 | 17.1 | 19.3 | 22.9 | 26.5 | 28.6 | 28.6 |
| Superavit (+) o déficit (-) | -2.2 | 0.0 | -3.6 | -4.3 | -0.7 | 1.1 | -1.6 | -3.3 | -1.8 |
| Fuente: Ocampo (2007) | | | | | | | | | |

Figura 2

Total empleo público (1976-1995)

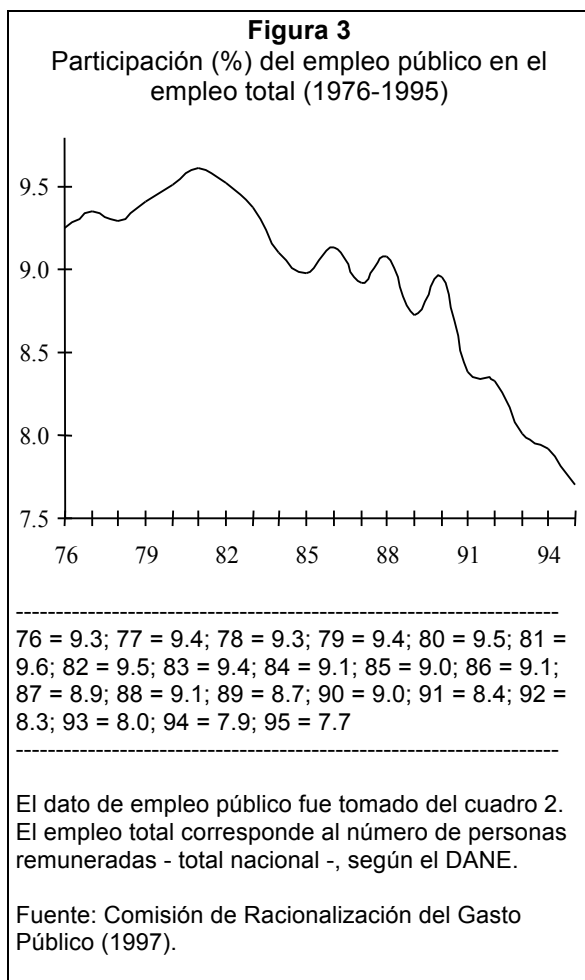


El eje vertical representa el número de empleados públicos (miles de personas) bajo nómina; es decir, efectivamente contratados. Incluye:

- ✧ Orden nacional, niveles central y descentralizado
- ✧ Orden departamental, niveles central y descentralizado
- ✧ Orden municipal, municipios capitales, niveles central y descentralizado. No incluye los funcionarios de los municipios no capitales de departamento
- ✧ Docentes
- ✧ Servicios Seccionales de Salud
- ✧ Juntas Administradoras de Deportes

Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto Público (1997).
Chenery, Ocampo, Ramírez (1986). A partir de 1985 los valores corresponden a la última columna del cuadro 2.

| Cuadro 2 | | | | | | | | | | |
|---|---------------------|---------------------|-------------------|-------------------|------------------|-----------------|----------|-------------------|---------------------|--------|
| Total empleo público (1985-1995) | | | | | | | | | | |
| | Central Nacional | Descent Nacional | Central Deptal | Descent Deptal | Mpios Capital | Descent Mpal | Docentes | Ser Sec. Salud | Jun. Ad. Deporte | Total |
| 85 | 244620 | 158741 | 49267 | 27243 | 37725 | 40023 | 208869 | 17189 | 1784 | 785461 |
| 86 | 274689 | 158009 | 51416 | 29633 | 37880 | 41273 | 211065 | 17021 | 1694 | 822680 |
| 87 | 286084 | 169211 | 52668 | 34302 | 38445 | 40126 | 215547 | 23684 | 1706 | 861773 |
| 88 | 318940 | 173903 | 56190 | 37942 | 38452 | 45235 | 215608 | 19995 | 1482 | 907747 |
| 89 | 308983 | 170289 | 57055 | 40486 | 42874 | 46634 | 221195 | 21681 | 1471 | 910668 |
| 90 | 321760 | 173830 | 55113 | 40073 | 45729 | 47904 | 224734 | 25670 | 1489 | 936302 |
| 91 | 319864 | 150718 | 53443 | 39443 | 44166 | 51311 | 246806 | 25906 | 1794 | 933451 |
| 92 | 337919 | 148362 | 53818 | 39872 | 46062 | 56112 | 236445 | 26857 | 1770 | 947217 |
| 93 | 337525 | 138278 | 50992 | 39850 | 54582 | 60190 | 234781 | 18479 | 1769 | 936446 |
| 94 | 347482 | 138110 | 48166 | 39840 | 60810 | 64113 | 231992 | 13186 | 1241 | 944940 |
| 95 | 340491 | 137942 | 47265 | 39832 | 54666 | 64350 | 236269 | 13195 | 1253 | 935263 |
| No cobija a los funcionarios de los municipios no capitales de departamento. | | | | | | | | | | |
| Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto Público (1997). Contraloría General de la República; Departamento Administrativo de la Función Pública; Ministerio de Defensa; Ministerio de Educación; Ministerio de Hacienda; DNP - Misión Social; DANE-MEN (C-600). Además, algunas entidades informaron directamente a la Comisión. | | | | | | | | | | |



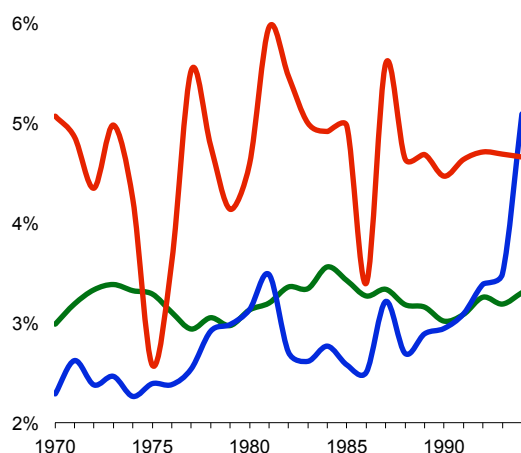
Cuadro 3

Distribución del gasto del sector público consolidado por finalidades. Millones de pesos corrientes

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Servicios públ. gener. | 6.611.805 | 7.442.802 | 8.666.119 | 7.174.702 | 7.599.717 | 9.040.977 | 9.191.423 | 10.333.585 |
| Orden públ. seg. justic. | 3.560.202 | 3.470.398 | 4.078.174 | 3.476.753 | 3.707.492 | 4.030.395 | 4.596.965 | 4.982.778 |
| Defensa | 2.352.171 | 2.538.317 | 1.709.667 | 4.205.669 | 4.473.490 | 5.289.157 | 5.968.444 | 6.460.887 |
| Educación | 4.678.944 | 6.793.029 | 7.828.156 | 8.159.728 | 10.489.908 | 11.221.853 | 12.450.906 | 13.992.201 |
| Sanidad | 3.408.465 | 4.204.837 | 4.927.681 | 6.029.721 | 6.866.101 | 7.162.517 | 8.251.326 | 9.306.328 |
| Segur.y asist. social | 8.317.098 | 8.894.082 | 9.476.750 | 12.215.826 | 12.709.594 | 15.322.252 | 16.178.632 | 19.272.594 |
| Vivi. y orden, urb-rural | 683.159 | 941.327 | 818.721 | 1.363.897 | 1.336.852 | 1.063.220 | 948.730 | 1.239.940 |
| Otros serv. sociales | 503.139 | 560.881 | 610.004 | 841.112 | 704.323 | 870.491 | 983.808 | 1.099.605 |
| Ser. econ. y otras final. | 5.886.623 | 5.978.145 | 5.114.338 | 8.105.318 | 4.661.976 | 5.156.358 | 9.996.673 | 11.519.058 |
| Servicio deuda pública | 7.912.705 | 10.800.697 | 12.714.534 | 17.310.753 | 25.382.290 | 27.216.273 | 26.736.872 | 27.639.893 |
| Total | 43.914.311 | 51.624.515 | 55.944.144 | 68.883.478 | 77.931.742 | 86.373.492 | 95.303.779 | 105.846.870 |

Figura 4

Gasto de la Administración Pública por finalidades (servicios económicos), educación, salud y seguridad social. Porcentaje del PIB (1970-1994)



La curva superior (roja) corresponde a servicios económicos. La curva de la mitad (verde) es el gasto público en educación. Y la curva inferior (azul) corresponde a los gastos en salud y seguridad social.

Fuente: Cuadro 6.

Incluye el conjunto del sector público (Nación, departamentos, municipios, institutos, etc.)

Fuente: González (2006). Estimaciones realizadas por Jairo Urdaneta y Margarita Betancur a partir del Dane.

Cuadro 4

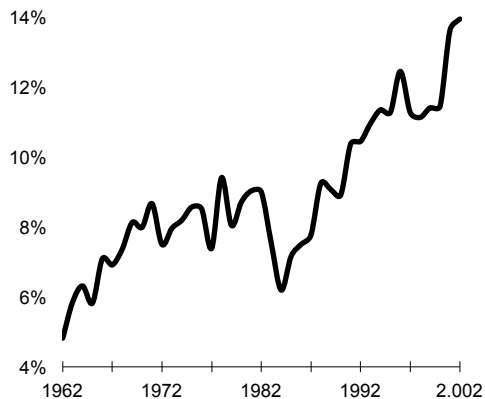
Distribución del gasto del sector público consolidado por finalidades. Porcentaje del PIB

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Servicios públicos generales | 5.43 | 5.3 | 5.72 | 4.10 | 4.03 | 4.44 | 4.01 | 4.05 |
| Orden público seguridad y justicia | 2.93 | 2.47 | 2.69 | 1.99 | 1.97 | 1.98 | 2.01 | 1.95 |
| Defensa | 1.93 | 1.81 | 1.13 | 2.40 | 2.37 | 2.60 | 2.60 | 2.53 |
| Educación | 3.84 | 4.84 | 5.16 | 4.67 | 5.56 | 5.52 | 5.43 | 5.49 |
| Sanidad | 2.80 | 2.99 | 3.25 | 3.45 | 3.64 | 3.52 | 3.60 | 3.65 |
| Seguridad y asistencia social | 6.83 | 6.33 | 6.25 | 6.98 | 6.74 | 7.53 | 7.06 | 7.56 |
| Vivienda y ordenación urbana y rural | 0.56 | 0.67 | 0.54 | 0.78 | 0.71 | 0.52 | 0.41 | 0.49 |
| Otros servicios sociales | 0.41 | 0.40 | 0.40 | 0.48 | 0.37 | 0.43 | 0.43 | 0.43 |
| Servic. Económicos y otras final. | 4.84 | 4.26 | 3.37 | 4.63 | 2.47 | 2.53 | 4.36 | 4.52 |
| Servicio deuda pública | 6.50 | 7.70 | 8.41 | 9.90 | 13.50 | 13.41 | 11.71 | 10.80 |
| Total | 36.08 | 36.75 | 36.91 | 39.39 | 41.33 | 42.45 | 41.58 | 41.49 |

Fuente: Cuadro 3

Figura 5

Evolución de los tributos (directos e indirectos) del Gobierno Central Nacional (1962-2002). Porcentaje del PIB



Fuente: Cálculos a partir del Dane y del Banco de la República.

Cuadro 5

Gasto de la Administración Pública - Millones de pesos corrientes

| Gasto por Finalidad | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Adm. pública general | 3.991 | 4.933 | 5.643 | 7.411 | 8.750 | 11.350 | 14.256 | 18.110 | 24.670 | 36.624 |
| Defensa | 1.775 | 3.781 | 2.203 | 2.399 | 2.958 | 3.893 | 4.311 | 5.986 | 8.112 | 11.376 |
| Educación | 3.917 | 4.975 | 6.370 | 8.321 | 10.796 | 13.407 | 16.457 | 20.720 | 27.539 | 34.888 |
| Salud y sanidad | 1.375 | 1.569 | 1.793 | 2.294 | 2.972 | 3.949 | 4.274 | 5.143 | 6.772 | 10.070 |
| Seg. y asistencia social | 2.814 | 3.927 | 4.228 | 5.670 | 6.748 | 9.096 | 11.888 | 17.326 | 26.081 | 35.042 |

| | | | | | | | | | | |
|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Viv. orden. urbana y rural | 613 | 738 | 917 | 1.379 | 1.209 | 1.452 | 1.719 | 2.428 | 2.383 | 2.717 |
| Serv. cultur. y recreativos | 150 | 119 | 110 | 2.067 | 470 | 738 | 903 | 1.171 | 1.548 | 2.409 |
| Servicios económicos | 7.198 | 8.066 | 8.657 | 12.924 | 14.289 | 9.982 | 19.639 | 42.693 | 46.113 | 51.301 |
| Deuda pública | 1.350 | 1.430 | 1.887 | 2.219 | 2.969 | 7.650 | 3.445 | 3.878 | 5.320 | 6.089 |
| Total | 23.183 | 29.538 | 31.808 | 44.684 | 51.161 | 61.517 | 76.892 | 117.455 | 148.538 | 190.516 |

Fuente: Dane

Continuación cuadro 5

Gasto de la Administración Pública - Millones de pesos corrientes

| Gasto por Finalidad | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|
| Adm. pública general | 51.952 | 70.313 | 91.756 | 119.876 | 149.664 | 188.929 | 246.743 | 349.455 |
| Defensa | 16.930 | 20.258 | 24.561 | 36.238 | 44.050 | 62.981 | 74.877 | 99.124 |
| Educación | 49.274 | 63.494 | 84.733 | 103.030 | 140.053 | 172.295 | 223.067 | 296.964 |
| Salud y sanidad | 16.925 | 21.868 | 28.597 | 37.915 | 38.905 | 61.821 | 75.052 | 106.299 |
| Seg. y asistencia social | 49.349 | 70.211 | 65.377 | 76.663 | 103.762 | 122.543 | 161.507 | 284.253 |
| Viv. orden. urbana y rural | 5.576 | 5.427 | 8.814 | 11.082 | 9.939 | 9.963 | 19.647 | 28.394 |
| Serv. cultur. y recreativos | 2.890 | 3.047 | 3.970 | 23.085 | 7.238 | 9.614 | 13.146 | 23.338 |
| Servicios económicos | 76.648 | 128.399 | 147.206 | 163.028 | 202.049 | 263.399 | 233.313 | 533.561 |
| Deuda pública | 9.835 | 14.452 | 22.766 | 23.210 | 33.635 | 35.943 | 67.970 | 124.493 |
| Total | 279.379 | 397.469 | 477.780 | 594.127 | 729.295 | 927.488 | 1.115.322 | 1.845.881 |

Fuente: Dane

Continuación cuadro 5

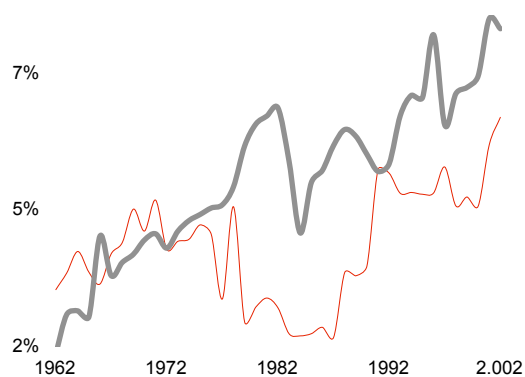
Gasto de la Administración Pública - Millones de pesos corrientes

| Gasto por Finalidad | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|-----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Adm. pública general | 436.611 | 574.527 | 790.220 | 997.558 | 1.411.172 | 1.770.711 | 3.554.154 |
| Defensa | 150.194 | 211.388 | 253.600 | 324.686 | 469.740 | 587.544 | 814.738 |
| Educación | 373.350 | 477.017 | 604.302 | 803.819 | 1.094.197 | 1.403.663 | 1.890.498 |
| Salud y sanidad | 135.519 | 185.109 | 237.914 | 295.922 | 356.434 | 686.792 | 1.297.821 |
| Seg. y asistencia social | 305.398 | 429.177 | 586.737 | 805.606 | 1.145.649 | 1.561.784 | 3.097.060 |
| Viv. orden. urbana y rural | 29.944 | 43.603 | 63.934 | 115.130 | 139.585 | 194.008 | 266.579 |
| Serv. cultur. y recreativos | 27.127 | 35.090 | 54.695 | 69.067 | 77.822 | 130.471 | 205.900 |
| Servicios económicos | 576.282 | 750.974 | 952.395 | 1.285.874 | 1.670.912 | 2.186.825 | 2.806.047 |
| Deuda pública | 125.443 | 156.413 | 245.599 | 321.078 | 372.542 | 668.056 | 675.487 |
| Total | 2.159.868 | 2.863.298 | 3.789.396 | 5.018.740 | 6.738.053 | 9.189.854 | 14.608.284 |

Fuente: Dane

Figura 6

Evolución de los impuestos directos e indirectos del Gobierno Central Nacional (1962-2002). Porcentaje del PIB.



La línea negra corresponde a los impuestos indirectos. Y la roja a los impuestos directos.

Fuente: Cálculos a partir del Dane y del Banco de la República.

Cuadro 6

Gasto de la Administración Pública - Porcentaje del PIB

| Gasto por Finalidad | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Adm. pública general | 2.5 | 3.0 | 2.5 | 2.6 | 2.3 | 2.4 | 2.3 | 2.1 | 2.3 | 2.6 |
| Defensa | 1.1 | 2.0 | 1.0 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.7 | 0.7 | 0.8 | 0.8 |
| Educación | 2.5 | 3.0 | 2.8 | 2.9 | 2.8 | 2.8 | 2.6 | 2.4 | 2.5 | 2.5 |
| Salud y sanidad | 0.9 | 1.0 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.7 | 0.6 | 0.6 | 0.7 |
| Seg. y asistencia social | 1.8 | 2.0 | 1.9 | 2.0 | 1.8 | 1.9 | 1.9 | 2.0 | 2.4 | 2.5 |
| Viv. orden. urbana y rural | 0.4 | 0 | 0.4 | 0.5 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.2 |
| Serv. cultur. y recreativos | 0.1 | 0 | 0.0 | 0.7 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.2 |
| Servicios económicos | 4.6 | 4.1 | 3.8 | 4.5 | 3.7 | 2.1 | 3.1 | 5.0 | 4.3 | 3.6 |
| Deuda pública | 0.9 | 1.1 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 1.6 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.4 |
| Total | 14.7 | 16.0 | 14.1 | 15.5 | 13.4 | 12.8 | 12.2 | 13.8 | 13.7 | 13.5 |

Fuente: Dane

Continuación cuadro 6

Gasto de la Administración Pública - Porcentaje del PIB

| Gasto por Finalidad | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Adm. pública general | 2.8 | 3.0 | 3.1 | 3.3 | 3.3 | 3.2 | 3.1 | 3.3 |
| Defensa | 0.9 | 0.9 | 0.8 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 0.9 | 0.9 |
| Educación | 2.6 | 2.7 | 2.9 | 2.8 | 3.1 | 2.9 | 2.8 | 2.8 |
| Salud y sanidad | 0.9 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 0.8 | 1.0 | 0.9 | 1.0 |
| Seg. y asistencia social | 2.6 | 3.0 | 2.2 | 2.1 | 2.3 | 2.1 | 2.0 | 2.7 |
| Viv. orden. urbana y rural | 0.3 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.3 |
| Serv. cultur. y recreativos | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.6 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| Servicios económicos | 4.1 | 5.5 | 5.0 | 4.5 | 4.4 | 4.5 | 2.9 | 5.1 |
| Deuda pública | 0.5 | 0.6 | 0.8 | 0.6 | 0.7 | 0.6 | 0.8 | 1.2 |
| Total | 14.9 | 16.9 | 16.1 | 16.4 | 15.9 | 15.7 | 13.8 | 17.6 |

Continuación cuadro 6

Gasto de la Administración Pública - Porcentaje del PIB

| Gasto por Finalidad | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Adm. pública general | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 3.2 | 3.6 | 3.4 | 5.3 |
| Defensa | 1.1 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.2 |
| Educación | 2.7 | 2.7 | 2.5 | 2.6 | 2.8 | 2.7 | 2.8 |
| Salud y sanidad | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 1.3 | 1.9 |
| Seg. y asistencia social | 2.2 | 2.4 | 2.4 | 2.6 | 2.9 | 3.0 | 4.6 |
| Viv. orden. urbana y rural | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 |
| Serv. cultur. y recreativos | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.3 |
| Servicios económicos | 4.1 | 4.2 | 4.0 | 4.1 | 4.2 | 4.2 | 4.2 |
| Deuda pública | 0.9 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 1.3 | 1.0 |
| Total | 15.5 | 15.9 | 15.8 | 16.1 | 17.0 | 17.6 | 21.6 |

Fuente: Dane

| Cuadro 7 | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Empleo público, número de personas - Orden nacional, nivel central (1985-1995) | | | | | | | | | | | |
| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Fuer. Mil. - Pie fuerza | 86860 | 95684 | 110089 | 129155 | 113628 | 127397 | 125615 | 126219 | 131273 | 136911 | 145636 |
| - | | | | | | | | | | | |
| Pol. Nac. - Pie fuerza | 60512 | 63231 | 65895 | 67715 | 71072 | 71950 | 75629 | 82551 | 82769 | 92159 | 90683 |
| - | | | | | | | | | | | |
| Rama Judicial | 17779 | 18723 | 22809 | 22809 | 22538 | 21255 | 19457 | 19534 | 20295 | 20325 | 20916 |
| Fisc. General | - | - | - | - | - | - | - | 8564 | 8815 | 15494 | 18692 |
| Fuer. Mil. -Adminis- | 11935 | 18366 | 11996 | 11994 | 13044 | 12886 | 12868 | 13046 | 15837 | 17532 | 14880 |
| Min. de Hacienda | 12914 | 12930 | 10927 | 10970 | 11348 | 9264 | 8350 | 10423 | 7175 | 7320 | 8086 |
| Dep/to de Seguridad | 4419 | 5820 | 5771 | 5503 | 5396 | 6152 | 5848 | 5649 | 6116 | 7542 | 6450 |
| Pol. Nacional - | 6524 | 6511 | 6443 | 6804 | 6800 | 7017 | 5121 | 7249 | 7267 | 7786 | 6368 |
| Admini- | | | | | | | | | | | |
| Contr. Gen. de la | 9914 | 9883 | 9585 | 9465 | 9792 | 9419 | 10258 | 8832 | 6018 | 3873 | 4486 |
| Rep. | | | | | | | | | | | |
| Reg. Nal. del | 3318 | 12588 | 8004 | 13578 | 13835 | 13597 | 14604 | 14604 | 19180 | 16960 | 3380 |
| Est.Civil | | | | | | | | | | | |
| Proc. Gen. de la | 2117 | 2350 | 2281 | 2213 | 2551 | 3939 | 3939 | 2712 | 2821 | 2898 | 2834 |
| Nación | | | | | | | | | | | |
| Congreso de la Rep. | 2574 | 2574 | 3550 | 2847 | 2557 | 2559 | 2559 | 2183 | 2323 | 2322 | 2550 |
| Super. de Notariado | 240 | 240 | 240 | 254 | 326 | 326 | 326 | 326 | 300 | 2287 | 2296 |
| Ministerio de Salud | 934 | 988 | 957 | 920 | 946 | 915 | 943 | 3034 | 2377 | 2347 | 1377 |
| Min.de Trabajo | 1313 | 1315 | 1273 | 1322 | 1339 | 1339 | 1405 | 1399 | 1180 | 1218 | 1357 |
| Min. de Rel. Exter. | 1093 | 1093 | 997 | 993 | 1030 | 1010 | 1085 | 1177 | 1238 | 1496 | 1310 |
| Min. de Transporte | 2709 | 2600 | 5666 | 12035 | 11657 | 10982 | 10652 | 9324 | 5623 | 1023 | 1013 |
| Super. Bancaria | 788 | 788 | 788 | 803 | 803 | 803 | 777 | 777 | 634 | 689 | 746 |
| Min. del Medio Amb. | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 299 | 637 |
| Ministerio del Interior | 394 | 394 | 365 | 374 | 443 | 443 | 432 | 451 | 542 | 544 | 576 |
| Dep/to Nal. de | 388 | 388 | 426 | 429 | 496 | 542 | 550 | 558 | 608 | 558 | 538 |
| Planeac. | | | | | | | | | | | |
| Ministerio de | 1120 | 1121 | 965 | 951 | 903 | 1070 | 1070 | 1907 | 539 | 575 | 535 |
| Educación | | | | | | | | | | | |
| DANE | 1191 | 1179 | 1150 | 1159 | 1146 | 1157 | 1138 | 1087 | 1064 | 537 | 516 |
| Min. de Comunicac. | 455 | 450 | 450 | 455 | 449 | 454 | 461 | 453 | 456 | 500 | 510 |
| Presidencia de la Rep. | 309 | 289 | 433 | 497 | 528 | 686 | 503 | 514 | 539 | 600 | 493 |
| Ministerio de Minas | 433 | 433 | 416 | 511 | 507 | 512 | 481 | 475 | 401 | 474 | 475 |
| Dep/to de | 436 | 447 | 462 | 462 | 469 | 466 | 466 | 448 | 453 | 443 | 457 |
| Cooperativas | | | | | | | | | | | |
| Super. de Sociedades | 366 | 366 | 366 | 484 | 484 | 484 | 484 | 74 | 310 | 311 | 382 |
| Ministerio de Justicia | 7223 | 7116 | 6957 | 7117 | 7450 | 7525 | 7565 | 6906 | 7442 | 356 | 343 |
| Min. de Agricultura | 502 | 503 | 508 | 343 | 425 | 431 | 390 | 385 | 418 | 266 | 274 |
| Dep/to de la Func. | 250 | 251 | 241 | 253 | 282 | 285 | 276 | 268 | 263 | 249 | 247 |
| Públ. | | | | | | | | | | | |
| Min. de Com. | - | - | - | - | - | - | - | 181 | 195 | 291 | 223 |
| Exterior | | | | | | | | | | | |
| Super. de Ind. y Com. | 225 | 225 | 225 | 290 | 290 | 290 | 290 | 290 | 185 | 213 | 216 |
| Super. de Salud | 98 | 98 | 98 | 98 | 98 | 148 | 148 | 148 | 226 | 181 | 181 |
| Super. de Ser. | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 245 | 180 |
| Públicos | | | | | | | | | | | |
| Super. de Valores | - | - | - | - | - | - | - | 121 | 154 | 154 | 180 |
| Ministerio de | 90 | 90 | 90 | 104 | 127 | 185 | 194 | 166 | 178 | 187 | 179 |
| Desarrollo | | | | | | | | | | | |
| Super. de Vig. | - | - | - | - | - | - | - | - | 194 | 194 | 134 |
| Seg.Priv. | | | | | | | | | | | |
| Super. de Sub. | 62 | 62 | 62 | 62 | 62 | 62 | 62 | 45 | 56 | 56 | 79 |

| | | | | | | | | | | | |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Familiar | | | | | | | | | | | |
| Super. de Puertos | - | - | - | - | - | - | - | 68 | 68 | 68 | 76 |
| Ofic. de Reg. de IIPP. | 1679 | 1679 | 1679 | 1921 | 1952 | 1952 | 1952 | 1952 | 1940 | - | - |
| Veeduría del Tesoro | - | - | - | - | - | - | - | 15 | 55 | - | - |
| Dep/to de Aer. Civil | 3111 | 3564 | 3553 | 3683 | 3844 | 3886 | 3713 | 3553 | - | - | - |
| Dep/to de Intend.y | 99 | 106 | 121 | 121 | 123 | 123 | - | - | - | - | - |
| Com. | | | | | | | | | | | |
| Fonade | 61 | 59 | 61 | 62 | 63 | 70 | 74 | 72 | - | - | - |
| Super. de Camb. | 185 | 185 | 185 | 185 | 180 | 180 | 180 | 180 | - | - | - |
| | | | | | | | | | | | |
| TOTAL | 244620 | 274689 | 286084 | 318940 | 308983 | 321760 | 319864 | 337919 | 337525 | 347482 | 340491 |

Las entidades están ordenadas en función del número de empleados públicos que tenían en 1995.

Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto (1997).

| Cuadro 8 | | | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Empleo público - Participación (%) de cada entidad en el total - Orden nacional, nivel central, más docentes (1985-1995) | | | | | | | | | | | |
| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Docentes | 46.1 | 43.5 | 43.0 | 40.3 | 41.7 | 41.1 | 43.6 | 41.2 | 41.0 | 40.0 | 41.0 |
| Fuer. Milit. - Pie fuerza - | 19.2 | 19.7 | 21.9 | 24.2 | 21.4 | 23.3 | 22.2 | 22.0 | 22.9 | 23.6 | 25.3 |
| Policía Nacional - Pie fuerza - | 13.3 | 13.0 | 13.1 | 12.7 | 13.4 | 13.2 | 13.3 | 14.4 | 14.5 | 15.9 | 15.7 |
| Rama Judicial | 3.9 | 3.9 | 4.5 | 4.3 | 4.3 | 3.9 | 3.4 | 3.4 | 3.5 | 3.5 | 3.6 |
| Fiscalía General de la Nación | - | - | - | - | - | - | - | 1.5 | 1.5 | 2.7 | 3.2 |
| Fuer. Milit. -Adminis- | 2.6 | 3.8 | 2.4 | 2.2 | 2.5 | 2.4 | 2.3 | 2.3 | 2.8 | 3.0 | 2.6 |
| Min. de Hacienda y C. P. | 2.8 | 2.7 | 2.2 | 2.1 | 2.1 | 1.7 | 1.5 | 1.8 | 1.3 | 1.3 | 1.4 |
| Policía Nacional - Admini- | 1.4 | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 0.9 | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.1 |
| Dep/to Adm. de Seguridad | 1.0 | 1.2 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.3 | 1.1 |
| Contraloría General de la Rep. | 2.2 | 2.0 | 1.9 | 1.8 | 1.8 | 1.7 | 1.8 | 1.5 | 1.1 | 0.7 | 0.8 |
| Registr. Nal. del Estado Civil | 0.7 | 2.6 | 1.6 | 2.5 | 2.6 | 2.5 | 2.6 | 2.5 | 3.4 | 2.9 | 0.6 |
| Procur. General de la Nación | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.4 | 0.5 | 0.7 | 0.7 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 |
| Congreso de la Rep. | 0.6 | 0.5 | 0.7 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 |
| Super. de Notariado y Registro | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.4 | 0.4 |
| Min. de Salud | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.5 | 0.4 | 0.4 | 0.2 |
| Min. de Relaciones Exteriores | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.2 |
| Min. de Transporte | 0.6 | 0.5 | 1.1 | 2.3 | 2.2 | 2.0 | 1.9 | 1.6 | 1.0 | 0.2 | 0.2 |
| Min. de Trabajo y Seg. Social | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| Min. de Justicia | 1.6 | 1.5 | 1.4 | 1.3 | 1.4 | 1.4 | 1.3 | 1.2 | 1.3 | 0.1 | 0.1 |
| DANE | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.1 |
| Dep/to Adm. Nal. de Coop. | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Dep/to Nal. de Planeación | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Min. de Comunicaciones | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Min. de Educación Nacional | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Min. de Minas y Energía | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Min. del Interior | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Presidencia de la Rep. | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Super. Bancaria | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Super. de Sociedades | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Min. del Medio Ambiente | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0.1 | 0.1 |
| Min. de Comercio Exterior | - | - | - | - | - | - | - | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.0 |
| Min. de Agricultura | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 |
| Dep/to Adm. de la Func. Pública | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Super. de Control de Cambios | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Super. de Industria y Comercio | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |

| | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Super. de Subsidio Familiar | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Super. de Valores | - | - | - | - | - | - | - | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Super. de Vig. y Seg. Privada | - | - | - | - | - | - | - | - | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Super. General de Puertos | - | - | - | - | - | - | - | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Super. Nacional de Salud | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Super. de Servicios Públicos | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0.0 | 0.0 |
| Oficinas de Registro de IIPP. | 0.4 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | - | - |
| Veeduría del Tesoro | - | - | - | - | - | - | - | 0.0 | 0.0 | - | - |
| Dep/to Adm. de Aeron. Civil | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.6 | - | - | - |
| Dep/to Adm. de Intend. y Com. | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | - | - | - | - | - |
| Fonade | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | - | - | - |
| Min. de Desarrollo Económico | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | - | - | - |
| TOTAL | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Las entidades están ordenadas en función de la participación que tenían en 1995.

Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto (1997).

| Cuadro 9 | | | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Empleo público - Participación (%) acumulada - Orden nacional, nivel central, más docentes (1985-1995) | | | | | | | | | | | |
| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Docentes | 46.1 | 43.5 | 43.0 | 40.3 | 41.7 | 41.1 | 43.6 | 41.2 | 41.0 | 40.0 | 41.0 |
| Fuerz. Militares - Pie fuerza - | 65.2 | 63.1 | 64.9 | 64.5 | 63.2 | 64.4 | 65.7 | 63.1 | 64.0 | 63.7 | 66.2 |
| Policía Nacional - Pie fuerza - | 78.6 | 76.2 | 78.1 | 77.2 | 76.6 | 77.6 | 79.1 | 77.5 | 78.4 | 79.6 | 81.9 |
| Rama Judicial | 82.5 | 80.0 | 82.6 | 81.4 | 80.8 | 81.5 | 82.5 | 80.9 | 82.0 | 83.1 | 85.6 |
| Fiscalía Gen. de la Nación | 82.5 | 80.0 | 82.6 | 81.4 | 80.8 | 81.5 | 82.5 | 82.4 | 83.5 | 85.7 | 88.8 |
| Fuerz. Militares -Adminis- | 85.1 | 83.8 | 85.0 | 83.7 | 83.3 | 83.8 | 84.8 | 84.7 | 86.3 | 88.8 | 91.4 |
| Min. de Hacienda y C. P. | 88.0 | 86.5 | 87.2 | 85.7 | 85.4 | 85.5 | 86.2 | 86.5 | 87.5 | 90.0 | 92.8 |
| Dep/to Adm. de Seguridad | 88.9 | 87.7 | 88.3 | 86.8 | 86.4 | 86.7 | 87.3 | 87.5 | 88.6 | 91.3 | 93.9 |
| Policía Nacional - Admini- | 90.4 | 89.0 | 89.6 | 88.0 | 87.7 | 88.0 | 88.2 | 88.7 | 89.9 | 92.7 | 95.0 |
| Contraloría Gen. de la Repúb. | 92.6 | 91.0 | 91.5 | 89.8 | 89.6 | 89.7 | 90.0 | 90.3 | 90.9 | 93.3 | 95.8 |
| Las entidades están ordenadas en función del número de empleados públicos que tenía en 1995. | | | | | | | | | | | |
| Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto (1997) | | | | | | | | | | | |

Cuadro 10

Principales normas tributarias

| | | | |
|-------------------------|-----------|--------------------------------|--|
| José Manuel Marroquín | 1897 | | Aumento al impuesto al tabaco, fósforo y cigarrillo |
| Manuel Reyes | 1905 | Ley 59 | Aumento en la tarifa de aduanas y nacionalización de los impuestos departamentales |
| José Vicente Concha | 1914-1917 | Leyes 26 y 69 - decreto 2089 | Creación de impuestos al consumo suitario (cerveza, fósforos, naípe). |
| Marco Fidel Suárez | 1918 | Ley 56 | Establece el impuesto de renta |
| Enrique Olaya Herrera | 1931 | Ley 81 | Renta a las sociedades, las deducciones por depreciación. Se establece el sistema de retención en la fuente |
| Alfonso López Pumarejo | 1935 | Ley 78 | Crea impuesto sobre exceso de utilidades y sobre patrimonio |
| Alfonso López Pumarejo | 1942 | Ley 45 | Sobretasa a la renta por los efectos de la Segunda Guerra Mundial |
| Gustavo Rojas Pinilla | 1953 | Decretos 2317 y 2615 | Gravo los dividendos distribuidos por las sociedades anónimas en cabeza de los socios, establece la doble tributación |
| Gustavo Rojas Pinilla | 1956 | | Sobretasa del 20% en impuesto a la renta debido a crisis fiscal por bajos precios del café |
| Alberto Lleras Camargo | 1960 | Ley 81 | Gravó las ganancias de capital e incorporó un régimen de presunción de renta sobre la propiedad rural |
| Guillermo León Valencia | 1963 | Ley 21 | Creo impuesto a las ventas vigente desde 1965. Sobretasa de de 20% impuesto de renta por dos años |
| Guillermo León Valencia | 1963 | Decreto Ley 3190 | Establece la retención en la fuente sobre toda clase de ingreso gravable |
| Carlos Lleras Restrepo | 1966 | Decreto 2933 | Establece tasa máxima de retención en la fuente de 10% sobre salarios |
| Carlos Lleras Restrepo | 1967 | Decreto 444 - ley 64 de 1967 | Impuestos sobre remesas del exterior e impuesto a la gasolina y el acpm |
| Misael Pastrana Borrero | 1973 | Leyes 4, 5, 6 | Renta presuntiva en el agro. Amplia exenciones personales del sector agropecuario. Modifica el impuesto básico de renta a personas jurídicas. En renta fija una tasa única de 40% para las "sociedades anónimas y asimiladas" y otra del 20% para las "limitadas y asimiladas". Eleva la tarifa máxima del impuesto de renta a las personas naturales del 52% al 56%. Amplia base IVA. |
| Alfonso López Michelsen | 1974-1975 | Decr. 2053, 2348, 2247, ley 49 | Moderniza el sistema tributario. Busca que la tributación responda a un nuevo enfoque de Estado, compatible con las medidas de liberalización de la economía. |
| Belisario Betancur | 1983 | Leyes 9 y 14 | Reducción en las tasas: la tasa marginal máxima del impuesto de renta pasó de 56% a 49%. IVA con una tasa única a 10%. Eliminó la doble tributación de las sociedades anónimas. |
| Virgilio Barco Vargas | 1986 | Ley 75 | Reducción de las tasas máximas de renta. La máxima pasó a 30%. El 90% de los salarios exentos de retención. Elimina la doble tributación. |
| César Gaviria Trujillo | 1990 | Ley 44 | Facultad de los contribuyentes para fijar avalúo del inmueble. |
| César Gaviria Trujillo | 1990 | Ley 49 | Sistema de tarifas flexibles para el impuesto predial unificado |
| César Gaviria Trujillo | 1992 | Ley 6 | Amnistía que permite la entrada de capitales colombianos puestos en el exterior. Incremento del IVA del 10% al 12%. Reducción del arancel promedio del 16.5% al 7%. |
| César Gaviria Trujillo | 1993 | Ley 100 | Sobretasa del 25% sobre el impuesto a la renta. Aumento del IVA del 12% al 14%. IVA de 35% - 45% para bienes de lujo. |
| Ernesto Samper Pizano | 1994 | Ley 174 | Incremento en 10% de los impuesto de nómina |
| Ernesto Samper Pizano | 1995 | Ley 223 | Ajustes por inflación. Le dio piso legal a las tarifas de retención en la fuente. |
| Andrés Pastrana Arango | 1998 | Decretos 2330 y 2331 | Renta presuntiva de 1,5% sobre patrimonio bruto y aumenta la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido a 5%. Aumenta la tasa de renta del 30% para personas jurídicas. Eliminó la doble tributación. Aumenta la tasa del IVA a 16% |
| Andrés Pastrana Arango | 1998 | Ley 488 | Emergencia económica. Crea el impuesto a las transacciones financieras (2 x 1000) |
| | | | Nuevos contribuyentes del impuesto a la renta: cajas de compensación familiar y fondo de empleados, asociaciones gremiales. Elimina renta presuntiva sobre patrimonio bruto. |

| | | | |
|------------------------|------|---------|---|
| Andrés Pastrana Arango | 2000 | Ley 633 | IVA se reduce de 16% a 15%. Sobretasa a la gasolina. Modifica renta presuntiva. La tarifa general del IVA es del 16%. El gravamen a los movimientos financieros se eleva al 3x1000) |
| Álvaro Uribe Vélez | 2002 | Ley 788 | Sobretasa a la renta equivalente al 10%. IVA diferenciales del 2%, 7% |
| Álvaro Uribe Vélez | 2003 | Ley 863 | Sobretasa del 10% a renta. Impuesto de 0,3% al patrimonio. Determinó una deducción de 2 puntos del IVA para compras de crédito |

Fuente: Elaboración a partir de Junguito y Rincón (2007 b).